

ROYAUME DE BELGIQUE

KONINKRIJK BELGIË

Avis 33.794/2/V

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ETAT

ADVIES 33.794/2/V

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre des vacations, saisi par le Ministre de la Justice, le 9 juillet 2002, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas un mois, sur un avant-projet de loi "portant création d'un corps de sécurité pour la police des cours et tribunaux et le transfert de détenus", a donné le 16 juillet 2002 l'avis suivant :

De RAADVAN STATE, afdeling wetgeving, tweede vakantiekamer, op 9 juli 2002 door de Minister van Justitie verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste een maand, van advies te dienen over een voorontwerp van wet "houdende de oprichting van een veiligheidskorps voor de politie van hoven en rechtbanken en voor de overbrenging van gevangenen", heeft op 16 juli 2002 het volgende advies gegeven :

Observations générales

1. La demande d'avis dans un délai ne dépassant pas un mois dont le Conseil d'Etat a été saisi le 9 juillet 2002, était accompagnée, en annexe, d'une lettre, signée pour le Ministre de la Justice par son chef de cabinet, qui précisait notamment que

"(...) Dit project is prioritair voor de Premier. Hij verzocht mij alles in het werk te stellen opdat het kan besproken worden op laatste Ministerraad van dit parlementair jaar (19 juli). Dit betekent echter dat ik uw (officieus) advies ten laatste op 17 juli in mijn bezit moet hebben."

Déférant à cette demande, la section de législation du Conseil d'Etat attire cependant l'attention de l'auteur de l'avant-projet sur le fait qu'il eut été plus logique de solliciter l'avis dans un délai ne dépassant pas trois jours, conformément à l'article 84, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat.

2. L'attention de l'auteur de l'avant-projet est attirée sur le fait que les protocoles de négociation syndicale ont été transmis postérieurement à la délibération du Conseil des ministres du 14 mai 2002. Si, à la suite de cette négociation, l'avant-projet de loi devait être significativement modifié avant son dépôt à la Chambre des représentants, un nouvel avis de la section de législation du Conseil d'Etat devrait être sollicité.

3. Il n'appartient pas à la loi de créer un service "auprès" d'un ministère (article 2, alinéa 1^{er}), et d'en fixer l'organisation (article 2, alinéa 1^{er}, qui prévoit que le corps de sécurité est composé d'agents de sécurité et d'agents administratifs) et la structure (article 3). Ces compétences sont, en effet, réservées au Roi par les articles 37 et 107, alinéa 2, de la Constitution ¹.

(1) A titre d'exemple, dans l'avis 25.764/2, donné le 15 janvier 1997, sur une proposition de loi concernant le jeu, la section de législation du Conseil d'Etat a rappelé que
"En vertu des articles 37 et 107, alinéa 2, de la Constitution, l'organisation et l'aménagement des départements ministériels est une compétence exclusive du Roi. Il n'appartient, dès lors, pas au législateur d'instituer un service particulier au sein d'un département déterminé ni de prévoir que cette administration serait dirigée par des personnes qui ne seraient pas désignées par le Roi".

Bien entendu, lorsqu'il s'agit d'organiser un véritable service de police au sens de l'article 184 de la Constitution, la compétence revient, au contraire, au législateur. Tel n'est cependant pas, le cas en l'espèce puisque l'exposé des motifs précise, dans le commentaire de l'article 5, que "la création du corps de sécurité ne signifie pas qu'un nouveau service de police est constitué mais bien que certains fonctionnaires sont revêtus de pouvoirs limités nécessaires à l'accomplissement de leurs missions".

Le législateur doit, dès lors, se limiter aux points suivants :

- 1° prévoir que les missions qu'il énumère, relatives à la police des cours et tribunaux et au transfert des détenus, seront exercées par des agents désignés par le Roi qui ne font pas partie des services de police;
- 2° prévoir que les agents précités seront des militaires transférés à leur demande ou des agents statutaires si les emplois ne peuvent être occupés par des militaires;
- 3° fixer les compétences spécifiques dont disposeront ces agents;
- 4° adopter, à tout le moins dans leurs éléments essentiels, les dispositions régissant le transfert des militaires puisque, comme l'a rappelé le Conseil d'Etat dans l'avis 33.430/2, donné le 24 juin 2002, sur le même avant-projet de loi, cette matière relève de la compétence du législateur en vertu de l'article 182 de la Constitution. L'avant-projet de loi sera complété pour rencontrer cette exigence constitutionnelle.

Observations particulières

Dispositif

Articles 2 et 3

Compte tenu de l'observation générale 3, ces deux articles doivent être omis.

La même observation vaut pour l'article 5, alinéa 5.

.../...

Article 4

1. Définir la police des cours et tribunaux comme étant "le maintien de l'ordre dans les lieux et dans les cas désignés par le Roi" est trop vague. Mieux vaut viser, d'une part, la police des cours et tribunaux et, d'autre part, la police dans les lieux, déterminés par le Roi, où un magistrat ou un membre du ministère public exerce ses fonctions (cf. alinéa 1^{er} de l'exposé des motifs sous l'article 4). Par ailleurs, c'est à l'avant-projet de loi lui-même de définir "les cas" dans lesquels cette police s'exerce, c'est-à-dire, quelle est exactement la mission des agents visés par l'avant-projet.

2. Selon l'exposé des motifs, les transferts et la "surveillance" des détenus lors des transferts incombent aux agents visés par l'avant-projet de loi alors que la protection des transferts et même, dans certains cas, le transport lui-même, incombent à la police. L'exposé des motifs précise également que

"Si les tâches énumérées dans le projet ne peuvent être effectuées par les membres du corps de sécurité ou [ne peuvent l'être que] (...) partiellement (p. ex. en raison de moyens temporairement insuffisants), les services de police doivent à nouveau assumer ces tâches."

Il convient que l'avant-projet de loi consacre expressément ces distinctions et habilite le Roi à déterminer les modalités de collaboration entre les agents visés par l'avant-projet et les services de police.

3. Le 4° , in fine, vise le "transfert" des personnes en séjour illégal "dans le cadre de la procédure d'éloignement du Royaume". Il y a lieu de préciser, conformément à l'exposé des motifs, qu'il s'agit de leur transfert vers un centre fermé ou vers l'aéroport.

Dans le bref délai qui lui a été imparti le Conseil d'Etat n'a pas pu examiner si le texte en projet envisage toutes les hypothèses de transfert de personnes, notamment demandeurs d'asile ou en séjour illégal.

4. Au 5°, il y a lieu de commencer la phrase par les mots "à la demande des autorités judiciaires, le transfert...". En effet, des transferts qui ne résulteraient pas d'une décision judiciaire ne relèvent pas de la compétence de l'autorité fédérale mais de celle des Communautés.

5. Au 7° et 8°, il y a lieu d'omettre la conjonction "et" finale.

Article 5

1. Il est renvoyé à l'observation générale 3 relative à l'intervention obligatoire du législateur en ce qui concerne les conditions et modalités essentielles du transfert des militaires.

2. Le dernier alinéa habilite le Roi à définir, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, la formation continue des membres du personnel visés à l'alinéa 1^{er}.

L'attention de l'auteur de l'avant-projet est attirée sur le fait que cette habilitation expresse ne porte pas préjudice aux compétences que le Roi tire des articles 37 et 107, alinéa 2, de la Constitution, en matière de fonction publique "non militaire". Pour prévenir les difficultés relatives aux questions délicates concernant la délimitation des pouvoirs effectifs du Roi et de la loi lorsque cette dernière intervient en matière de fonction publique ², il est préférable d'omettre cette disposition.

⁽²⁾ Voir R. Andersen et P. Nihoul, "Le Conseil d'Etat. Chronique de jurisprudence 1998", R.B.D.C. 2000, n° 15, pp. 86 à 88.

Article 6

Le renvoi qui est fait à certaines dispositions de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police pose un problème de fond, puisque les agents visés par l'avant-projet de loi ne sont pas des policiers. Le texte de l'avant-projet doit énumérer lui-même, avec toutes les précisions requises, les pouvoirs que l'auteur de l'avant-projet entend attribuer aux fonctionnaires du service du corps créé par le Roi.

La disposition doit être fondamentalement repensée.

Algemene opmerkingen

1. Het verzoek om advies binnen een termijn van ten hoogste één maand dat op 9 juli 2002 bij de Raad van State aanhangig is gemaakt, ging vergezeld van een brief die voor de Minister van Justitie ondertekend was door zijn kabinetschef en waarin onder meer het volgende te lezen staat :

"(...) Dit project is prioritair voor de Premier. Hij verzocht mij alles in het werk te stellen opdat het kan besproken worden op laatste Ministerraad van dit parlementair jaar (19 juli). Dit betekent echter dat ik uw (officieus) advies ten laatste op 17 juli in mijn bezit moet hebben."

De afdeling wetgeving van de Raad van State willigt dat verzoek in, maar maakt de steller van het voorontwerp er opmerkzaam op dat het logischer zou zijn geweest om overeenkomstig artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State te vragen dat het advies wordt uitgebracht binnen een termijn van ten hoogste drie dagen.

2. De steller van het voorontwerp wordt er opmerkzaam op gemaakt dat de protocollen van de onderhandelingen met de vakbonden zijn ingestuurd na de beraadslaging in de Ministerraad van 14 mei 2002. Als het voorontwerp van wet naar aanleiding van die onderhandelingen aanzienlijk zou moeten worden gewijzigd voor het bij de Kamer van volksvertegenwoordigers wordt ingediend, zou het weerom ter fine van advies aan de afdeling wetgeving van de Raad van State moeten worden voorgelegd.

3. Het staat niet aan de wetgever "bij" een ministerie een dienst op te richten (artikel 2, eerste lid) en de organisatie (artikel 2, eerste lid, waarin wordt bepaald dat het veiligheidskorps bestaat uit veiligheidsbeambten en administratief personeel) en de

structuur (artikel 3) van die dienst te regelen. Die bevoegdheden worden immers bij de artikelen 37 en 107, tweede lid, van de Grondwet aan de Koning alleen opgedragen ¹.

Wanneer het daarentegen de bedoeling is een echte politiedienst in de zin van artikel 184 van de Grondwet op te richten, is de wetgever daartoe uiteraard bevoegd. Zulks is in casu evenwel niet het geval, aangezien in de memorie van toelichting, bij de bespreking van artikel 5, het volgende te lezen staat : "De oprichting van het veiligheidskorps betekent niet dat een nieuwe politiedienst wordt gecreëerd maar wel dat bepaalde ambtenaren worden bekleed met beperkte bevoegdheden nodig voor de vervulling van hun opdrachten".

De wetgever moet zich dan ook beperken tot de volgende punten :

- 1° bepalen dat de door hem opgesomde taken, betreffende de politie van hoven en rechtbanken en de overbrenging van gevangenen, worden uitgeoefend door ambtenaren die door de Koning worden aangewezen en geen deel uitmaken van de politiediensten;
- 2° bepalen dat de voormelde ambtenaren militairen zijn die op hun verzoek zijn overgeplaatst of vastbenoemde ambtenaren indien de betrekkingen niet door militairen kunnen worden opgevuld;
- 3° bepalen over welke specifieke bevoegdheden die ambtenaren zullen beschikken;
- 4° vaststellen van de bepalingen tot regeling van de overplaatsing van de militairen, of op zijn minst van de essentiële elementen ervan, aangezien de Raad van State in advies 33.430/2, dat op 24 juni 2002 is gegeven over hetzelfde voorontwerp van wet, erop gewezen heeft dat die aangelegenheid krachtens artikel 182 van de Grondwet een bevoegdheid van de wetgever is. Het voorontwerp van wet dient te worden aangevuld opdat dit grondwettelijk vereiste vervuld wordt.

(1) Een voorbeeld hiervan is advies 25.764/2, dat de afdeling wetgeving van de Raad van State op 15 januari 1997 heeft gegeven over een voorstel van wet op het spel, en waarin zij op het volgende gewezen heeft :
"Krachtens de artikelen 37 en 107, tweede lid, van de Grondwet, is alleen de Koning bevoegd om de ministeries in te stellen en te organiseren. Het staat dan ook niet aan de wetgever om een specifieke dienst binnen een welbepaald departement op te richten, noch om te bepalen dat die "administratie" zal worden geleid door personen die de Koning niet heeft aangewezen".

Bijzondere opmerkingen

Dispositief

Artikelen 2 en 3

Gelet op algemene opmerking 3, dienen deze beide artikelen te vervallen.

Deze opmerking geldt eveneens voor artikel 5, vijfde lid.

Artikel 4

1. "De handhaving van de orde in de plaatsen en gevallen aangewezen door de Koning" is een te vage definitie van de politie van hoven en rechtbanken. Het verdient aanbeveling te verwijzen naar, enerzijds, de handhaving van de orde in de hoven en rechtbanken en, anderzijds, de handhaving van de orde op andere, door de Koning aangewezen plaatsen waar een magistraat of een lid van het openbaar ministerie zijn ambt uitoefent (zie de eerste alinea van de bespreking van artikel 4 in de memorie van toelichting). Overigens moet in het voorontwerp van wet zelf bepaald worden in welke "gevallen" die politie wordt uitgeoefend, dat wil zeggen wat juist de opdracht is van de ambtenaren op wie het voorontwerp betrekking heeft.

2. Volgens de memorie van toelichting zijn het overbrengen en het "bewaken" van gevangenen een zaak van de ambtenaren op wie het voorontwerp van wet betrekking heeft, terwijl het beschermen van gevangentransfers en zelfs, in bepaalde gevallen, het vervoer zelf taken van de politie zijn. In de memorie van toelichting staat voorts het volgende te lezen :

"Indien de in het ontwerp opgesomde taken niet of slechts gedeeltelijk kunnen (worden) uitgeoefend ... door de leden van het veiligheidskorps (bvb. omwille van tijdelijk ontoereikende middelen) moeten de politiediensten deze taken opnieuw overnemen."

In het voorontwerp van wet moeten die onderscheiden gevallen uitdrukkelijk geformuleerd worden en moet de Koning ertoe gemachtigd worden de nadere regels te bepalen van de samenwerking tussen de in het voorontwerp bedoelde ambtenaren en de politiediensten.

3. Onderdeel 4°, in fine, heeft betrekking op de "overbrenging" van personen die hier illegaal verblijven "in het kader van de procedure voor hun verwijdering van het Rijk". Overeenkomstig de memorie van toelichting moet worden gepreciseerd dat het gaat om hun overbrenging naar een gesloten centrum of een luchthaven.

Binnen de korte termijn die hem is toegemeten, heeft de Raad van State niet kunnen onderzoeken of de ontworpen tekst betrekking heeft op alle gevallen van overbrenging van personen, inzonderheid van asielaanvragers of illegalen.

4. In de Franse versie van onderdeel 5° behoort de zin te beginnen met de woorden "à la demande des autorités judiciaires, le transfert...". Overbrengingen die niet het gevolg zijn van een gerechtelijke beslissing ressorteren immers niet onder de bevoegdheid van de federale overheid maar onder die van de gemeenschappen.

5. In onderdeel 8° behoort het voegwoord "en" aan het einde te vervallen.

Artikel 5

1. Er wordt verwezen naar algemene opmerking 3 met betrekking tot het verplicht ingrijpen van de wetgever voor wat betreft de essentiële voorwaarden en nadere regels van de overplaatsing van militairen.

2. Het laatste lid machtigt de Koning om bij een in Ministerraad overlegd besluit de voortgezette opleiding te bepalen van de in het eerste lid bedoelde personeelsleden.

De aandacht van de steller van het voorontwerp wordt gevestigd op het feit dat deze uitdrukkelijke machtiging de bevoegdheden onverlet laat die de Koning ontleent aan de artikelen 37 en 107, tweede lid, van de Grondwet, inzake ambtenarenzaken "militairen uitgezonderd". Teneinde de moeilijkheden te vermijden met betrekking tot de delicate vragen betreffende de afbakening van de daadwerkelijke bevoegdheden van de Koning en van de wet wanneer deze laatste ingrijpt in ambtenarenzaken², is het beter deze bepaling te laten vervallen.

Artikel 6

De verwijzing naar een aantal bepalingen van de wet van 5 augustus 1992 op het politieambt levert een probleem op wat de grond van de zaak betreft, aangezien de beambten die in het voorontwerp van wet bedoeld worden geen politieagenten zijn. De tekst van het voorontwerp moet zelf met alle vereiste preciseringen de bevoegdheden opsommen die de steller van het voorontwerp wil opdragen aan de ambtenaren van het korps dat door de Koning wordt opgericht.

De bepaling moet grondig worden herzien.

⁽²⁾ Zie R. Andersen en P. Nihoul, "Le Conseil d'Etat. Chronique de jurisprudence 1998", R.B.D.C. 2000, nr. 15, blz. 86 tot 88.

La chambre était composée de

De kamer was samengesteld uit

Madame M.-L. WILLOT-THOMAS,
Mevrouw

président de chambre,
kamervoorzitter,

Monsieur P. LIÉNARDY,
de Heer
Mesdames C. DEBROUX,
Mevrouwen

conseillers d'Etat,
staatsraden,

A.-C. VAN GEERSDAELE,

greffier assumé,
toegevoegd griffier.

Le rapport a été présenté par M. A. LEFEBVRE, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par Mme A.-F. BOLLY, référendaire adjoint.

Het verslag werd uitgebracht door de H. A. LEFEBVRE, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door Mevr. A.-F. BOLLY, adjunct-referendaris.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. P. LIÉNARDY.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. P. LIÉNARDY.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRÉSIDENT - DE VOORZITTER,

A.-C. VAN GEERSDAELE

M.-L. WILLOT-THOMAS